

八尾市社会福祉施設検討会議報告書

平成16(2004)年8月

目 次

はじめに	1
保育所の現状	2
保育所の待機解消に向けた認可保育所創設と公立保育所運営	4
まとめ	8

1 はじめに

昨年6月に児童福祉審議会（以下、「審議会」という。）に対して市長より「八尾市における今後の保育所のあり方について」諮問を行った。具体的な諮問内容は、緊急課題として早急に取り組む必要がある「保育所入所待機状況への対応について」及び時代の流れとともに変わってきた保育所の役割に焦点をあてた「保育所における多様な保育ニーズへの対応について」の2点であった。

審議会は概ね一カ月に1回会議を開催され、延べ7回の会議を経て、昨年12月に市長に対して「八尾市における今後の保育所のあり方について（答申）」（以下「答申」という。）を提出されたところである。答申では、2つの諮問事項それぞれに対して、本市が今後取り組むべき方策が提案されている。

これらの提案に対して、本市として今後どのように対応していくのか、提案内容を調査・分析し、本市の保育所運営のとるべき方向を見定め、具体的な取り組みを進めていかなければならない。

とりわけ、保育所入所待機状況への対応は、多くの保留児童を抱える本市にとっては緊急の課題である。

答申では、この課題に対して引き続き実施すべき対応策として、

- ・ 認可保育所の創設
- ・ 既存保育所における定員増
- ・ 既存保育所における定員の弾力的運用の推進

の3点が提案され、また、上記の取り組みでは限界があるため新たに取り組むべき方策として次の4点が提案されている。

- ・ 無認可保育所の認可化
- ・ 保育所分園の設置
- ・ 保育士配置基準の見直し
- ・ 公立保育所の民営化

八尾市社会福祉施設検討会議では審議会の答申を受け、公立保育所に焦点を当て、上記の提案項目のうち「認可保育所の創設」と「公立保育所の民営化」について検討を行った。

以下で検討の結果を示しているが、保育行政を取り巻く状況は制度改正など目まぐるしく変化しており不確定なところもあるので、本報告の内容に沿った施策展開を図りながら、その時々々の制度や保育所入所の状況などを踏まえた検討も引き続き必要である。

2 保育所の現状

昨今の社会経済情勢や女性の社会参画が進んできたことなどを反映して、保育所への入所需要は年々増加傾向にあるが、その需要を満たすだけ保育サービスの供給は追いついていない。

この事態を緩和するため、定員の弾力的運用、既存施設での定員の増及び施設の増改築に併せた定員の増などに取り組んできたが、依然として多くの保留児童（保育所への入所を申し込みながら入所できない児童）が存在している。

保留・待機児童

（単位：人）

区 分	平成15年4月1日現在				平成16年4月1日現在			
	公立	民間	他市	計	公立	民間	他市	計
入所児童数	1,424	2,023	81	3,528	1,412	2,211	69	3,692
保留児童数	304	415	2	721	214	318	3	535
うち、 待機児童数	15	28	0	43	43	70	1	114

また、審議会における保育需要の推計資料によると、ここ6～7年間の保育需要はさらに増加することが見込まれ、その後は緩やかに減少するものと予測されている。

さらに、次世代育成支援行動計画において通常保育事業の目標を設定することとなっているが、同計画策定にかかるニーズ調査をもとにした平成21年度の目標事業量は約3,900人となっており、現状と比較すれば保育所入所児童数の拡大が必要である。

このような状況からしても、緊急の課題として「待機児童の解消」に取り組み、可能な限り多くの児童が保育所へ入所できるよう対処しなければならない。

これまでは、民間保育所を中心に定員の弾力的運用、定員の増、保育所の創設により入所児童数の拡大に取り組んできたが、民間保育所だけの取り組みにも限界があるので、今後は公立保育所も含め、次世代育成支援行動計画で設定する目標事業量の達成にむけた対応が必要である。

現在、本市には休園中の高砂保育所を除き12箇所の公立保育所がある。これら公立保育所の状況を施設と経費の両面から見れば、9箇所が昭和40年代に建設されていて建設後40年近く経過しており施設の老朽化が進んでいる。

一方の保育所運営の経費に関しては、周知のとおり、公立保育所と民間保育所では、保育所運営に係る人件費の差が大きく、児童一人当たりの経費比較でも、公立保育所は民間保育所の約2倍の経費を必要としている。さらに、本市の一般財源（本市の税負担）の投入額を児童一人当たりの年額で比較すると、公立保育所は民間保育所の3倍以上になっている。

なお、答申提出以降の大きな制度改革として平成16年度から公立保育所の運営費にかかる国と大阪府の負担金が一般財源化^(注)されたことにより、一般財源ベースでの公立保育所と民間保育所の格差は一層拡大することとなっている。

公立保育所と民間保育所の経費比較（平成14年度決算、単位：円）

区 分	公 立	民 間
児童1人当りの運営経費	2,056,288	1,125,122
の特定財源	511,176	657,094
の一般財源	1,545,112	468,028

（注）一般財源化

国・大阪府の補助負担金が廃止され、市町村が自らの財源で当該廃止部分を補うこととなる。補助負担金の廃止分だけ市町村の財政負担が拡大するが、通常この負担拡大部分は、地方交付税などで財政措置されることとなっている。

一方、国・大阪府の補助負担金の廃止は、市町村の財政負担の拡大を伴うが、補助負担金を通じた国等の施策への関与がなくなり、施策展開における市町村の裁量権が拡大し、市町村独自の判断で施策展開が可能となる。

3 保育所の待機解消に向けた認可保育所創設と公立保育所運営

当会議では、保育所の現状をもとに認可保育所の創設と公立保育所の民営化の方向性について検討を行った。

保育需要に対応した保育の実施を確保していくには、保育所入所児童数の拡大が必要である。そのためには、保育所入所需要を満たすだけの保育所を創設すれば問題は解決するが、創設経費とその後の運営経費が必要になる。限られた財源の中で保育サービスの供給量を増やすには、審議会の答申にもあるように公立保育所の民営化により財源を捻出し、対応していくこととなる。

したがって、認可保育所の創設も公立保育所の民営化とセットで検討する必要があり、また、公立保育所の現状を勘案すれば施設の機能更新とも合わせた議論が必要である。

さらに、答申で述べられているように、公立保育所の民営化により生み出された財源を活用すれば、多様な保育ニーズへの対応も可能となり、子どもがすこやかに生まれ育つための施策にも取り組めるものと考えられる。次代を担う子どもがすこやかに成長するための保育所入所児童数の拡大と多様な保育ニーズへの対応には、公立保育所の民営化に取り組む必要がある。

(1) 認可保育所の創設

認可保育所の創設は、公が行う場合と民が行う場合がある。平成13年度に大正地域での保育所創設に関して検討した際には、保育所の形態毎のメリットとデメリットの比較や設置と運営経費の比較などから保育所の創設は市が行うよりも民間が行うべきであると結論しており、さらには、国においては保育需要が増大している市町村では社会福祉法人等多様な民間事業者による保育所の設置運営を効率的かつ計画的に促進するとされている。このようなことから、新たな保育所の創設は民間保育所として行うべきである。

なお、公立保育所の民営化と認可保育所の創設を併せて考えれば、公立保育所の老朽化が進んでいることからして公立保育所の建替えに合わせて民間保育所の創設を行うべきである。そうすることによって、保育所施設の機能更新と公立保育所の民営化を同時に実現することができる。

(2) 保育所の類型と民営化

公立保育所において入所児童数を増やせば児童一人に対して約210万円の経費増となる。一方、民間保育所において入所児童を増やせば児童一人に対して約110万円の経費増となる。このことから、公立保育所で入所児童を増やすことは、民間保育所における入所児童数の増に比べて財政負担が大きくなり、待機児童の解消策として選択することは妥当とはいえない。

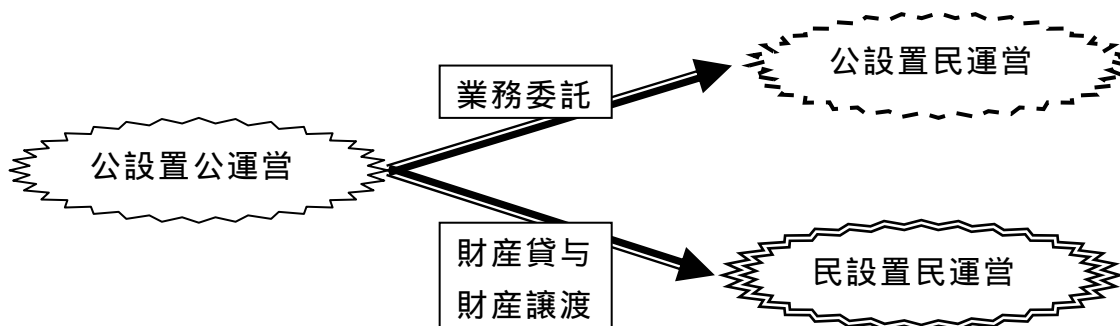
また、既存の民間保育所において今以上に入所児童を増やすことは児童福祉施

設の最低基準を満たさなくなる恐れもあり、いつまでも民間保育所の定員の弾力的運用に頼るわけにも行かない。

したがって、既存の物的資源や財源を活用した保育所入所児童数の拡大には、公立保育所の民営化に取り組み、より多くの児童が保育所へ入所できるようにすべきである。

保育所はその設置主体と運営主体に着目すれば4つの形態（公設置公運営、公設置民運営、民設置公運営、民設置民運営）に分類でき、公立保育所の民営化は、公設置公運営から公設置民運営又は民設置民運営への移行である。なお、公から民への運営主体の変更手法としては、運営の業務委託、民への財産貸与及び民への財産譲渡がある。

公設置民運営を選択すれば、手法としては業務委託となるため、指定管理者を設置する必要がある。また、業務委託の場合、施設はあくまで公の施設としての位置づけになり、運営費に関する国と大阪府の負担金は一般財源化の対象の範疇になるので交付されない。したがって、市の財政負担の観点からは、公立保育所民営化後の運営形態として民設置民運営が最も負担が少なくてすむことになる。また、この民設置民運営は、公立保育所の民営化による財源の捻出効果は最も大きくなるため、入所児童の拡大と多様な保育ニーズへ対応するための財源確保への貢献度は大きい。



公立保育所の民設置民運営への移行には、上述のように財産貸与と財産譲渡の二つの手法があるが、財産貸与の手法をとる場合は、原則的に有償貸与とすべきである。なお、建物に関しては、民営化後の施設の維持管理を機動的且つ効率的に行うため、運営主体へ財産譲渡すべきである。したがって、現有施設を民営化する場合には、土地は有償貸与、建物は有償譲渡することが適切である。

また、公立保育所の老朽化による機能更新に併せて民営化する場合には、創設用地は設置運営主体による確保を基本とするが、公有地を活用する場合は当該公有地は有償貸与を原則とし、建物の建設は公・民いずれの用地であっても設置運営主体で行うものとする。

(3) 民営化する公立保育所

民営化する公立保育所の選択には一定の基準が必要と考えられる。

公立保育所の民営化の背景には保育所入所児童数の拡大があるが、保育需要の少ない地域の公立保育所を民営化して入所児童数を拡大しても意味がなく、保育需要と整合した地域における公立保育所の民営化を考えるべきである。しかし、本市の保育需要は市域全体に存在しており、地域的な観点から民営化を捉える必要性は低いものと考えられる。

一方、既存の公立保育所は老朽化が進んでいるため、近い将来に建替えを行う必要があるが、保育所の建替えは、一部の保育所を除き建替え工事期間中の仮園舎の建設などから現地建替えは困難で、移転建替えしなければならない。既存公立保育所の近くで移転建替え可能な候補地があれば、新しく建設する保育所は民間保育所として創設し、公立保育所を民間保育所へと移行すればよい。しかし、移転先の候補地に関しては、候補地が存在するかが問題であり、まずは老朽化が進み、建替えの必要度の高い施設を民営化の候補施設とし、移転先は今後施設周辺の状況等を調査しながら検討を行うものとするべきである。

また、既存の施設に最小限の補修等を行うことにより、つまり、ほとんど既存のままで民営化できるものは民営化すべきである。耐震補強工事が完了しており、保育所入所児童数が定員に比べ少ない公立保育所は、既存施設の補修が少なく済むうえ、民営化すれば、民間の効率的な施設運用によって入所児童数が増え、併せて財源も捻出でき市全体で更なる入所児童数の拡大が図れる。

以上のことから、民営化する公立保育所の選択に当たっては、

- ・ 施設の老朽状況から建替えが不可欠であり、建替えにより定員増が見込める保育所
- ・ 最少の初期投資により民間移管でき、定員増が見込める保育所

を基準として検討を行うべきであるが、この基準により既存公立保育所を見ていけば、該当するのは以下の施設である。

民営化の基準と該当施設

基 準	該 当 保 育 所
施設の老朽状況から建替えが不可欠であり、建替えにより定員増が見込める	亀井保育所、久宝寺保育所、高安保育所
最少の初期投資により民間移管でき、定員増が見込める	桂保育所、安中東保育所

(4) 民営化保育所の運営主体

民間保育所の運営主体としては一般的に「社会福祉法人」、「学校法人」、「民間

事業者（株式会社）」がある。認可保育所は、児童福祉法、保育指針及び児童福祉施設最低基準に基づき運営されており、運営主体がいずれになろうとも保育内容に関して差はないものと考えられる。

一方、民営化保育所の運営主体を特定のものに限定することは難しく、排除を決めた主体の排除理由を明確に説明する必要があるのであるが、前述のように保育内容に差がない限り、客観的な排除理由を見出すことは困難である。

しかしながら、「株式会社」における保育所運営は、「株式会社」そのものが営利を追及する組織である限り、安定的な保育所運営と保育サービスの供給には懸念があり、慎重な検討が求められる。

したがって、民営化保育所の運営主体は、特定のものに限定せずに選考すべきであるが、各主体の特性等や専門家等の意見も取り入れ、選考に関する委員会を設置するなど別途検討が必要である。

なお、民営化保育所の運営主体がいずれになろうとも、保育の実施責任はあくまで市にあることはいうまでもない。

また、公立保育所の民営化により保育サービスの供給は公立保育所から民間保育所へとシフトしていくことになるが、市はこれらの民間保育所と連携・協力して、在宅での子育て中の家庭を含めた子育て支援策の充実を図っていかなければならない。

（５）民営化の実施時期

保育所入所の待機状況の解消は、現に多くの児童が入所待ちの状況にあることから早急に解決すべき課題である。また、次世代育成支援行動計画の策定において、平成 21 年度を目途に通常保育の入所児童数に係る数値目標を掲げており、来年度から 5 年間でこの目標達成に向け、保育所入所児童数の増加に取り組まなければならない。

したがって、保育所入所児童数の拡大を目指した公立保育所の民営化は、概ね平成 21 年度までの今後 5 年間で取り組むべきである。

4 まとめ

社会福祉に係る基礎構造改革の中で保育所運営に関しても契約の概念が導入され、措置制度がなくなり、また、三位一体の改革を受け、公立保育所の運営費に係る国庫負担金等が一般財源化されて児童福祉施設最低基準など諸規定の範囲内で市町村の裁量が拡大されたところである。

一方、民間保育所に係る保育所運営費に関しても、国では引き続き一般財源化の検討を行っており、国の動向を注視していく必要がある。さらに、幼稚園との連携や一体化、或いは、第三の施設としての保育所と幼稚園の複合施設の制度化など、保育所を取り巻く状況は予断を許さない状況となっている。

しかし、保育所における保育の実施は、法の上では市町村の責任であると規定されており、この点を念頭に置き、今後、保育所運営を行っていかねばならない。

保育所運営は、福祉事業の範疇にあり、子どものすこやかな成長を育むものでなければならない。子どもの権利条約の主旨を反映した「八尾市すこやかプラン」の精神にのっとり進める必要があるが、他方で運営の効率性も考えていかなければならない。

保育所入所児童数の拡大には公立保育所の民営化が必要であり、公設置公運営の現下の公立保育所を公設置民運営ではなく、民設置民運営へと運営手法を変更していくべきである。

また、入所児童数の増（定員の増）を前提とした民営化の対象となる公立保育所の選択は、以下の基準で行うべきと考えられる。

施設の状況から建替えが不可欠な保育所

最少の初期投資により民間移管できる保育所

以上の基準で既存の公立保育所を精査すれば、民営化すべき公立保育所は桂保育所、安中東保育所、亀井保育所、久宝寺保育所、高安保育所となる。この5つの公立保育所を民営化することにより、次世代育成支援行動計画において平成21年度に達成すべき目標としている保育所入所児童数は、概ね確保できるものと考えられる。

また、民営化後の保育所の運営主体の範囲は、児童福祉施設最低基準等の遵守を条件とすること及び規制緩和の動向などから幅広く考えていくべきであり、現実には運営主体の選考にかかる委員会等を設置し、具体的な基準などの検討を行うべきである。

なお、これら公立保育所の民営化は、今後概ね5年間で進めるものとする。

最後に、答申にもあるように、公立保育所の民営化により生み出された財源は、保育所入所の待機状況の解消と多様な子育て支援ニーズへの対応施策の財源として活用を図るべきである。